



## Annuaire suisse de politique de développement

24-1 | 2005  
Faits et statistiques 2005

---

# 12. Politique d'asile et questions migratoires

Rosita Fibbi

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/434>  
ISSN : 1663-9669

### Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

### Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2005  
Pagination : 187-205  
ISSN : 1660-5934

### Référence électronique

Rosita Fibbi, « 12. Politique d'asile et questions migratoires », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-1 | 2005, mis en ligne le 05 mars 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/434>

---

---

## 12. Politique d'asile et questions migratoires\*

---

**T**RADITIONNELLEMENT, la politique migratoire est inscrite dans le cadre de la politique domestique ; toutefois, depuis des années elle déborde largement ce seul cadre national et elle s'articule de plus en plus clairement avec divers aspects de la politique extérieure. Au début des années 2000, la Suisse, consciente de cette évolution, a voulu promouvoir une réflexion approfondie, engageant de nombreux pays, sur les conséquences de cette évolution quant au management des flux migratoires. Les initiatives ainsi prises ont eu un écho certain au niveau international, notamment cette année. En conséquence, la revue de la politique migratoire de 2004 s'ouvre par une partie spéciale sur ce qu'il est désormais convenu d'appeler la politique extérieure en matière de migration.

On assiste à l'émergence d'un nouveau contexte politique, suite notamment à l'élection au Conseil fédéral en décembre 2003 de Christoph Blocher, qui est à la tête du Département fédéral de justice et police (DFJP) depuis janvier 2004. Après des années de progrès sur la voie d'une politique d'intégration, ce nouveau contexte impose un revirement important, particulièrement sur le plan symbolique, dont le refus de la naturalisation facilitée aux enfants et petits-enfants de migrants est le signe le plus clair. La restructuration des offices fédéraux en charge de l'asile et de l'immigration – fusionnés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 dans un nouvel Office fédéral des migrations (ODM) – va de pair avec un durcissement de la politique à l'égard des demandeurs d'asile et des étrangers.

### 12.1. Politique extérieure en matière de migration

---

Au cours de ces dernières années, la Suisse s'est profilée dans la promotion de la protection internationale. Dans le domaine de l'asile, l'engagement international de la Suisse s'est notamment exprimé à travers l'organisation de la Réunion ministérielle de 2001 à l'occasion des cinquante ans de la Convention de Genève sur les réfugiés, réunion lors de laquelle la place centrale de la Convention de 1951 a été réaffirmée, puis à travers le soutien à la finalisation et au lancement de l'Agenda pour la protection en 2002 ainsi que du processus de Convention Plus qui en émane. Les nombreuses articulations entre politiques interne et externe des migrations se manifestent tant sur le plan mondial que sur celui de l'Europe.

 **Annuaire 2002**, 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de Genève, p. 228.

#### 12.1.1. Les développements à l'échelle internationale

##### *Initiative de Berne*

S'il est vrai que les politiques en matière de migration relèvent de prérogatives souveraines, le nombre croissant de migrants et la complexité des flux

\* Par Rosita Fibbi, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel ; Institut d'anthropologie et sociologie, Université de Lausanne.

migratoires à l'intérieur et entre les régions font ressortir la nécessité d'établir une approche de coopération entre Etats.

En 2001, le gouvernement helvétique a lancé un processus dit «Initiative de Berne», comportant des consultations auprès des gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination de migrants, d'instances intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'universitaires en vue d'analyser et de définir les intérêts communs d'une politique de gestion de la migration et de coopération. Ce processus aboutit le 17 décembre 2004 à l'adoption de l'International Agenda for Migration Management par les représentants de 120 Etats<sup>1</sup>; cet instrument de travail devrait être proposé comme complément au rapport de la Commission de l'ONU sur les migrations internationales. L'établissement d'un tel cadre de principes directeurs se fonde sur une collaboration entre les Etats reposant sur des arrangements communs, la reconnaissance des intérêts nationaux et régionaux, la souveraineté de l'Etat, le respect de la loi et des principes reconnus au niveau international, l'appréciation partagée de pratiques saines dans la gestion de la migration, une confiance réciproque et une relation de partenariat, ainsi que la transparence, la prévisibilité et la cohérence.

#### □ *Commission mondiale sur les migrations*

Alors que l'Initiative de Berne est un processus non contraignant de négociations pour amener les Etats à se mettre d'accord sur un cadre de normes régissant la *gestion des migrations*, le mandat de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), quant à lui, est de thématiser les migrations au sens large dans le cadre des organisations internationales et de faire des propositions au secrétaire général de l'ONU. Dans son rapport sur le renforcement des Nations unies, le secrétaire général, Kofi Annan, a identifié la migration comme une des priorités pour la communauté internationale. Dans le but de parvenir à la formulation d'une réponse adéquate aux défis migratoires, la Suisse et la Suède ainsi que le Brésil, le Maroc et les Philippines ont décidé d'établir à Genève la CMMI, qui, lancée en décembre 2003, a commencé ses travaux en janvier 2004 et remettra son rapport au secrétaire général des Nations unies à l'automne 2005<sup>2</sup>. Dix-sept pays ont rejoint les initiateurs<sup>3</sup>.

La CMMI est chargée de promouvoir un débat public entre autorités, société civile, organisations internationales et monde scientifique dans le but d'inscrire la migration dans l'agenda politique global, d'analyser les lacunes dans les approches actuelles des migrations et de les mettre en relation avec d'autres questions globales, afin de parvenir à formuler des recommandations pour l'action des Nations unies.

#### □ *HCR: Agenda pour la protection et Convention Plus*

A l'occasion des cinquante ans de la Convention de Genève en 2001, celle-ci avait été reconnue, avec le Protocole additionnel de 1967, comme la pierre

<sup>1</sup> Disponible sur <[www.asyl.admin.ch](http://www.asyl.admin.ch)>.

<sup>2</sup> La CMMI (en anglais: Global Commission on International Migration GCIM) est coprésidée par Mamphela Ramphele (Afrique du Sud) et Jan Karlsson (Suède), alors que le Suisse Rolf Jenny en est le directeur exécutif.

<sup>3</sup> Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Bangladesh, Canada, Egypte, Hongrie, Inde, Indonésie, Mexico, Pakistan, Pays-Bas, Royaume-Uni, Saint-Siège, Sri Lanka, Turquie ainsi que la Commission européenne (UE).

angulaire du système de protection des réfugiés dans le monde. Il était cependant évident qu'à côté de la protection, ce système devait relever de nouveaux défis: la recherche de solutions viables et durables et le partage équitable de l'effort entre pays. C'est dans ce cadre que se situe l'initiative du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), intitulée Convention Plus, qui vise à améliorer la protection des réfugiés au niveau mondial et à faciliter la résolution des problèmes des réfugiés à l'aide d'accords multilatéraux spéciaux dans un esprit de coopération internationale.

Le HCR, qui a une longue expérience en matière d'accords spécifiques, entend maintenant promouvoir des accords génériques sur trois problématiques prioritaires: la réinstallation des réfugiés, le rôle d'une aide au développement mieux ciblée dans l'élaboration de solutions durables, et finalement la clarification des responsabilités des Etats dans le cas des mouvements secondaires de réfugiés et de demandeurs d'asile, c'est-à-dire dans le cas où ces personnes continuent leur migration de manière irrégulière d'un pays initial à l'autre. Avec l'Afrique du Sud, la Suisse est un pays facilitateur pour l'avancement de ce troisième dossier: son rôle consiste à conduire ensemble avec le HCR le processus qui devra mener à élaborer un accord en matière de mouvements secondaires, définissant plus précisément les rôles et les responsabilités des pays d'origine, de transit et de destination éventuelle.

Alors que l'Agenda pour la protection vise à guider l'action non seulement du HCR, mais également des gouvernements, des ONG et des autres partenaires, la Convention Plus est un dispositif qui devra permettre au HCR de mieux accomplir son rôle de garant de la protection des réfugiés. La déclaration adoptée lors de la Réunion ministérielle de 2001 réaffirme la validité de la convention; elle est à la base du programme d'action, qui poursuit six objectifs:

- 1° renforcer la mise en œuvre de la convention;
- 2° protéger les réfugiés dans le cadre des mouvements migratoires plus larges;
- 3° partager le fardeau et les responsabilités de façon plus équitable;
- 4° répondre de manière plus efficace aux préoccupations en matière de sécurité;
- 5° intensifier la recherche de solutions durables;
- 6° satisfaire le besoin de protection des femmes et des enfants réfugiés.

Dans ce cadre s'est tenu en octobre 2004 le premier Symposium sur l'asile, conjointement organisé par le HCR et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Plusieurs pistes de réflexion pour le travail en Suisse ont été lancées qui s'inscrivent directement parmi les exigences de l'Agenda pour la protection<sup>4</sup>.

### 12.1.2. Les développements à l'échelle européenne

#### ❑ *Schengen et Dublin*

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, la banque de données Eurodac a été étendue à 27 pays (Union européenne ainsi que Norvège et Islande). Il s'agit du système opérationnel de l'Accord de Dublin, visant à empêcher le dépôt de plusieurs demandes d'asile dans divers pays. La Suisse a négocié un accord, prêt à être signé; toutefois,

<sup>4</sup> HCR et OSAR, *Premier Symposium de Berne sur l'asile: dialogue lancé avec succès*, communiqué de presse, Berne, 13 octobre 2004.

Dublin est indissociable de Schengen. Or, l'Accord de Schengen porte sur la collaboration policière et judiciaire (Europe des polices): il comporte en particulier le Système d'information Schengen (SIS), une banque de données qui permet un échange d'informations rapides sur les personnes et les objets recherchés; actuellement, le SIS contient plus de 10 millions de données. Il institue en outre un contrôle unifié des frontières externes de l'Union, qui comporte la suppression des contrôles à la frontière et en conséquence l'institution d'un visa Schengen valable pour l'ensemble des pays européens.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, Accord de Dublin, p. 211.

Les négociateurs suisses ont âprement négocié l'accord d'association pour la Suisse dans le cadre du deuxième round des accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE). Dans la mesure où l'accord prévoit une clause évolutive, ils ont obtenu que la Suisse participe à l'élaboration de la décision (*decision shaping*) en dépit du fait qu'en tant que pays non membre de l'UE, elle n'a pas de droit de vote (*decision making*). Ils ont négocié des délais particuliers pour permettre à la Suisse de transposer dans son ordre juridique interne les éventuelles dispositions nouvelles, dans le respect des procédures habituelles du pays. Finalement, ils ont bataillé autour du fameux article 51 sur l'entraide judiciaire: la Suisse a obtenu une double garantie pour son secret bancaire. L'accord lui octroie en effet une dérogation de durée indéterminée pour le cas où un développement de l'acquis de Schengen conduirait à une obligation d'entraide judiciaire pour la soustraction fiscale. Le principe de spécialité est également garanti: il postule que les informations échangées dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire ne peuvent être utilisées pour une procédure de soustraction fiscale.

Au mois d'août 2004, les points de vue de la population suisse sur la prochaine grande question en matière de politique de migration, les Accords de Schengen et Dublin, avaient été auscultés par un institut de sondage: environ deux tiers des votants se disaient favorables à l'adhésion de la Suisse à ces accords<sup>5</sup>. A la mi octobre 2004, les chefs des Départements cantonaux de justice et police de toute la Suisse ont lancé la campagne du «oui» à Schengen-Dublin.

En décembre 2004, les Chambres fédérales ont approuvé les accords bilatéraux II avec l'Union européenne, qui comprennent aussi l'accord sur Schengen et Dublin. L'Union démocratique du centre (UDC) et l'Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) ont lancé un référendum contre cet accord qui insiste sur des problématiques centrales de ce parti: la sécurité et l'identité. Le Conseil fédéral ayant soumis cette matière au référendum facultatif, la récolte des 50'000 signatures pour le référendum devra aboutir avant fin mars 2005. Le Conseil fédéral n'a pas dessaisi Christoph Blocher du dossier Schengen; cependant, les conseillers fédéraux Joseph Deiss et Micheline Calmy-Rey dirigeront activement la campagne sur ce sujet crucial<sup>6</sup>.

#### ❏ *Directive européenne sur les standards en matière d'asile*

Le traité d'Amsterdam de 1999 engageait les pays membres de l'UE à harmoniser leur politique d'asile et de migration et à fixer des standards minima dans

<sup>5</sup> GFS, *Breite Akzeptanz zu Verträgen von Schengen und Dublin*, 18. August 2004.

<sup>6</sup> «Le Conseil fédéral met à l'abri du référendum de l'ASIN huit des neuf accords bilatéraux avec l'UE», *Le Temps*, 8 juin 2004.

l'accueil des requérants d'asile, dans la reconnaissance de la qualité de réfugié, dans les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié ainsi que dans la protection temporaire.

Après de longues négociations, les ministres de la Justice et des Affaires intérieures des Quinze sont parvenus en avril 2004 à un accord sur la reconnaissance de la qualité de réfugié pour les ressortissants des pays tiers. Il s'agit de la réalisation de l'un des cinq engagements pris par les pays membres de l'UE à Tampere en 1999<sup>7</sup>. Le texte a été approuvé à l'unanimité avant l'entrée des nouveaux pays membres dans l'Union et le passage à la majorité qualifiée pour les décisions en matière d'asile et de migration.

La directive comporte certains points positifs dans la mesure où elle définit la notion de réfugié et de protections subsidiaires de même qu'elle délimite les standards minima en matière de droits sociaux. De plus, elle accorde une protection contre la violence non étatique et améliore la prise en compte des motifs spécifiques des femmes de chercher protection<sup>8</sup>. La réglementation repose sur le principe de la reconnaissance réciproque des règles nationales. Elle concerne aussi le traitement des demandes de personnes provenant de pays sûrs et ayant transité par des pays sûrs. Les demandeurs d'asile et les réfugiés pourront être renvoyés s'ils ont transité par un pays sûr. Un pays est considéré comme « sûr » s'il a ratifié la Convention de Genève et l'applique. Avant d'entrer en vigueur, la directive doit être soumise à l'examen du Parlement européen<sup>9</sup>.

Amnesty International (AI) salue cette directive qui garantit enfin la protection contre les persécutions non étatiques<sup>10</sup> et l'amélioration de la prise en compte des motifs de fuite des femmes. Il relève cependant que la législation sur le pays tiers sûr est problématique : selon AI, pratiquement aucun pays européen à l'extérieur des frontières de l'UE ne pourrait se targuer d'être sûr. En outre, la notion d'« Etat tiers sûr » implique l'idée que les Etats de l'Union peuvent se décharger de leurs obligations relatives à la Convention de Genève et à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sur d'autres pays<sup>11</sup>.

Le premier rapport d'activité du système de relevé des données Eurodac, opérationnel depuis un an, estime que quelque 10 % des demandes d'asile sont à double ; ce chiffre devrait diminuer dans le futur, à mesure que le système atteindra son plein régime.

Par ailleurs, au niveau européen, la proposition de l'Allemagne et de l'Italie de créer des camps pour les demandeurs d'asile en Afrique, où les personnes seraient hébergées pendant la procédure, a suscité un vif débat. En septembre 2004, Christoph Blocher a également proposé la création de camps en Afrique

<sup>7</sup> Les autres engagements concernent la directive sur la protection temporaire, la directive sur la réception, la réglementation de Dublin II, la directive sur le regroupement familial et la directive sur la qualification (Temporary Protection Directive; Reception Directive; Dublin II Regulation; Family Reunification Directive; Qualification Directive). <[www.ecre.org/positions/Tampere\\_June\\_04.shtml](http://www.ecre.org/positions/Tampere_June_04.shtml)>.

<sup>8</sup> ECRE Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, October 2004.

<sup>9</sup> « EU: Einigung über Asylstandards », *Migration und Bevölkerung*, Juni 2004.

<sup>10</sup> Voir plus bas le passage concernant la révision de la loi suisse sur l'asile, qui introduit la protection contre les persécutions non étatiques.

<sup>11</sup> Barbara Lochbichler, *Replik zu dem Thema: Asylrechtpraxis in Europa – Welche neuen Lösungen erfordern die heutigen Probleme des Flüchtlingsschutzes*, Asylkonferenz der Stadt Zürich, 2004.

pour les demandeurs d'asile<sup>12</sup>. Amnesty International y voit une violation des obligations découlant de la Convention de Genève ainsi qu'une violation de l'Accord de Dublin qui définit le pays responsable du traitement des demandes d'asile. Le droit d'asile n'est pas remis en discussion mais tout est fait en sorte que les réfugiés ne puissent pas s'en prévaloir<sup>13</sup>. Finalement, l'UE a renoncé aux camps en Afrique<sup>14</sup>.

Enfin, la Suisse a conclu avec le Nigeria, premier pays africain partenaire d'un tel accord, un accord de réadmission. Cet accord est d'autant plus important qu'il concerne le pays le plus peuplé d'Afrique (quelque 130 millions d'habitants) et que les demandeurs d'asile nigériens constituent environ 15 % des demandes d'asile d'Africains en Suisse. Il représente la suite logique des accords semblables conclus jusqu'ici avec tous les pays européens ainsi qu'avec le Sri Lanka, Hongkong, les Philippines et le Kirghizistan<sup>15</sup>.

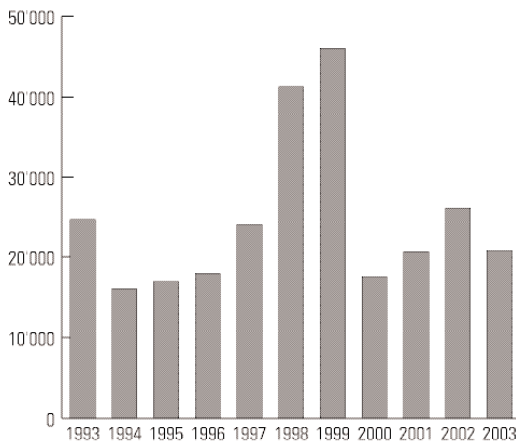
## 12.2. Politique d'asile

### 12.2.1. Statistiques en matière d'asile

#### □ Demandes d'asile déposées

En 2003, quelque 20'800 personnes ont demandé l'asile en Suisse : ceci représente une diminution d'environ 20 % par rapport à l'année précédente, en dessous de la moyenne des dix dernières années (voir graphique 4). La contraction enregistrée en Suisse est supérieure à celle observée aux niveaux européen et mondial<sup>16</sup>.

**Graphique 4: Evolution des demandes d'asile, 1999-2003**



Source: ODR, *Statistique en matière d'asile 2003*, janvier 2004.

<sup>12</sup> « Was taugen Flüchtlingslager in Afrika? », *Die Weltwoche*, 3. September 2004.

<sup>13</sup> « Deutschland, Schily schlägt Asylager in Afrika vor », *Migration und Bevölkerung*, August 2004.

<sup>14</sup> « EU verzichtet auf Aufnahmelager », *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Oktober 2004.

<sup>15</sup> *Message concernant l'accord bilatéral en matière d'immigration avec le Nigeria* du 10 septembre 2003 (FF 2003 5879).

<sup>16</sup> UNHCR, *Global Refugee Trends 2003*, Geneva, June 2004.

Comme déjà l'an dernier, les groupes de demandeurs d'asile les plus importants numériquement proviennent de la région balkanique : 14 % de Serbie-et-Monténégro et 3,5 % de Bosnie-Herzégovine ; par ailleurs, la Turquie (7,9 %) et l'Irak (6,9 %) demeurent parmi les principales régions de provenance des demandeurs d'asile.

**Tableau 26: Evolution des demandes d'asile 2002-2003 selon le pays d'origine**

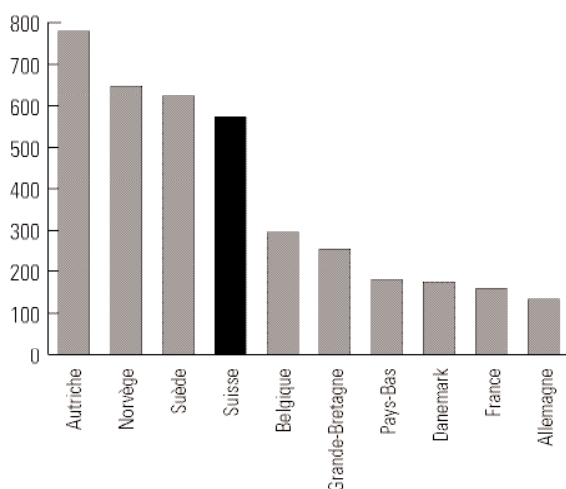
Rang	Nation	Demandes d'asile 2002	Demandes d'asile 2003	Total en %
1	RF Yougoslavie	3 692	2 921	14.0
2	Turquie	1 940	1 652	7.9
3	Irak	1 182	1 444	6.9
4	Algérie	1 020	836	4.0
5	Géorgie	687	756	3.6
6	Bosnie-et-Herzégovine	1 548	729	3.5
7	Guinée	751	652	3.1
8	Congo RD	746	521	2.5
9	Russie	507	512	2.5
10	Nigeria	1 062	480	2.3
	Autres nations	12 990	10 303	49.5
<b>Total</b>		<b>26 125</b>	<b>20 806</b>	<b>100.0</b>

Source: ODR, *Statistique en matière d'asile 2003*, janvier 2004.

La Géorgie et la Russie figurent pour la première fois parmi les dix pays de départ les plus importants pour les requérants d'asile, alors que les demandeurs en provenance du Nigeria ont diminué de moitié.

Dans le classement des pays européens selon le nombre de demandeurs d'asile en proportion de la population, la Suisse figure désormais en quatrième position, derrière l'Autriche, la Norvège et la Suède ; elle était troisième l'an dernier (voir graphique 5).

**Graphique 5: Demandes d'asile par rapport à 100'000 habitants en Europe de l'Ouest, 1<sup>er</sup> janvier 2002-30 septembre 2003**



Source: ODR, *Statistique en matière d'asile 2003*, janvier 2004.



## ❑ Octroi de l'asile

En 2003, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a octroyé l'asile à 1638 personnes : cela représente une diminution de 5,3 % par rapport à l'année précédente. Le taux moyen de reconnaissance de la qualité de réfugié sur le total des décisions intervenues, quant à lui, est descendu à 6 %. Cette moyenne recouvre des taux très variables d'une nationalité à l'autre : supérieurs à 40 % pour les ressortissants irakiens et supérieurs à 25 % pour les Turcs, il est par contre proche de 11 % pour les Afghans, de 7 % pour les Bosniaques et de 3 % pour les Serbes et les Monténégrins. Au recul de la proportion des demandes acceptées correspond une augmentation des demandes sur lesquelles on n'est pas entré en matière (« non-entrée en matière » [NEM] : environ 7800 demandes, soit environ 20 % de plus que l'an dernier) et des demandes rejetées (environ 14'700, soit 9 % de plus).

Quelque 3314 personnes ont bénéficié d'une admission provisoire en 2003 (20 % de moins que l'année précédente) ; ce sont essentiellement des ressortissants de Serbie-et-Monténégro et de Bosnie-Herzégovine. Les cas réglés par la police des étrangers (5847) (permis humanitaires, mariages) sont également en diminution par rapport à l'an dernier (-33%)<sup>17</sup>. Globalement, le nombre des personnes relevant du domaine de l'asile a diminué (-11 %) d'une année sur l'autre. La contraction du taux de reconnaissance et des admissions provisoires enregistrée cette année prolonge une tendance déjà manifeste dans l'année 2002.

**Tableau 27 : Personnes relevant du domaine de l'asile (état à fin décembre 2002 et 2003)**

	31.12.2002	31.12.2003	Variation (%)
Effectif total	93741	90468	-3.5
Réfugiés reconnus	26034	24729	-5.0
Admissions provisoires	26332	24467	-7.1
Traitement/exécution en suspens ou bloqué	13420	16739	24.7
Cas en suspens en première instance (ODR)	16184	14096	-12.9
Cas en suspens en deuxième instance (CRA <sup>a</sup> )	11771	10437	-11.3

Source : ODR, *Statistique en matière d'asile 2003*, janvier 2004

<sup>a</sup> CRA : Commission suisse de recours en matière d'asile.

En raison de la baisse des demandes, de l'ordre d'un cinquième, l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile (toutes catégories confondues) a lui aussi nettement reculé. A la fin de 2003, l'effectif s'établit à 90'468 personnes, ce qui représente une diminution de 3273 personnes (-3,5 %) par rapport à fin décembre 2002. Rapportée à la population résidente en Suisse, la part des personnes relevant du domaine de l'asile (réfugiés compris) est de 1,22 %.

Comme par le passé, presque trois départs sur cinq sont dits non officiels : sont classés comme départs non officiels le retour volontaire mais non annoncé, la réémigration vers un pays tiers ainsi que la présence en Suisse sans autorisation valable (sans-papiers).

L'asile a été révoqué pour 1790 réfugiés reconnus, aucun danger ne menaçant plus ces personnes. Par ailleurs, l'ODR a levé l'admission provisoire pour 5696 personnes : comme l'an dernier, la plupart sont des ressortissants du Sri Lanka et de l'ex-Yougoslavie ayant bénéficié d'une réglementation cantonale humanitaire.

<sup>17</sup> Rappelons que depuis l'année 2000 ces personnes ne figurent plus dans la statistique des personnes relevant de l'asile.

### 12.2.2. La suppression des aides en cas de non-entrée en matière (NEM)

Le programme d'allégement budgétaire 2003 a introduit deux modifications à la Loi sur l'asile et à la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004. D'une part les requérants d'asile dont la demande est frappée d'une non-entrée en matière (NEM) sont exclus du système d'aide sociale et n'ont droit qu'à une aide de première nécessité en cas de détresse matérielle: cela concerne quelque 7800 personnes entre janvier et décembre 2003. De plus, les motifs de détention en vue du refoulement ont été étendus. La détention est désormais possible en cas de comportement passif face à l'obligation de collaborer pour fournir les documents de voyage.

 **Annuaire 2004**, n° 1, programme d'allégement budgétaire, p. 212.

L'article 12 de la Constitution garantit cependant une aide de première nécessité à toute personne se trouvant dans une situation de détresse et veut ainsi préserver cette personne d'être contrainte à la mendicité. Dans quelle mesure les requérants frappés de NEM y ont droit est matière à âpres discussions. Plusieurs éléments concourent à lui donner un relief particulier: comme on vient de le voir, le Conseil fédéral a requis une extension de la suppression de l'aide sociale de la Confédération à l'encontre de l'ensemble des requérants déboutés; en conséquence, les décisions dans ce domaine pourront avoir un retentissement d'autant plus grand que le nombre de personnes potentiellement concernées augmente sensiblement.

Les cantons, quant à eux, se trouvent davantage impliqués dans la politique d'asile, non seulement via leurs Départements de justice et police, mais aussi via les responsables des Affaires sociales qui sont concernés par les répercussions au niveau local des mesures relatives à l'asile sur le tissu social; les directeurs de l'aide sociale recommandent l'octroi de l'aide d'urgence. Sur le plan juridique, la question n'est pas encore clairement définie<sup>18</sup>. Le Tribunal fédéral devra se prononcer pour uniformiser la jurisprudence, qui aujourd'hui diverge d'un canton à l'autre, et en conséquence les pratiques sur le terrain.

Sur la question de la détention aussi la bataille juridique fait rage. Le Tribunal administratif de Berne a confirmé l'admissibilité de la restriction de la liberté de mouvement pour les requérants avec NEM, qui peuvent ainsi être assignés à résidence dans une localité retirée. Cette interprétation est fortement contestée par les associations de défense des réfugiés qui considèrent que ce tribunal interprète de façon erronée la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'OSAR considère qu'une base légale fait défaut qui autoriserait une atteinte aussi incisive à cette liberté<sup>19</sup>. Dans ce domaine aussi, le Tribunal fédéral devrait clarifier la situation. Globalement, on observe donc qu'une étape ultérieure est franchie dans l'implication des instances juridictionnelles dans la définition des modalités d'application de la politique d'asile.

Finalement, il est à relever que le retrait de l'aide sociale pour les personnes dont la demande d'asile fait l'objet d'une non-entrée en matière comporte la production de sans-papiers. En effet, 77 % des requérants frappés de NEM sont

<sup>18</sup> Kathrin Amstutz, « Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Sozialhilfe im Asylwesen », *Asyl*, n° 2, 2003.

<sup>19</sup> OSAR, *Tout un chacun a droit à la dignité – y compris les requérants d'asile avec non-entrée en matière*, communiqué de presse, Berne, 15 novembre 2004.

formellement censés quitter immédiatement le territoire, mais les autorités ont perdu toute trace d'eux : l'ODR estime qu'un tiers de ces personnes restent en Suisse<sup>20</sup>.

Le premier rapport de monitoring de l'ODR sur l'application de la suppression de l'aide sociale se veut rassurant : seules 273 personnes sur les 1788 frappées par une décision de NEM (15 %) ont sollicité l'aide d'urgence<sup>21</sup>. Dans une première version du texte, l'ODR dressait un bilan réservé de cette mesure et déconseillait son extension<sup>22</sup> ; dans la version définitive par contre ces accents prudents ont été retirés.

D'autres voix contestent la vision apaisante des choses proposée par les autorités fédérales : les cantons demeurent très préoccupés par le nombre de sans-papiers engendrés par cette mesure et craignent l'extension à l'ensemble des déboutés de la suppression de l'aide sociale à cause des perturbations de l'ordre social et de l'explosion des coûts à la charge des cantons<sup>23</sup>, puisque le nombre de personnes concernées passerait de 4000 à 14'000 environ. En tout état de cause les directeurs cantonaux des Affaires sociales réunis à la fin de novembre 2004 demandent que la décision relative à l'extension soit suspendue tant que l'on ne dispose pas de monitoring fiable et d'une base juridique claire<sup>24</sup>. En outre, certaines villes, chiffres à l'appui, constatent d'ores et déjà une augmentation de la petite criminalité, un phénomène qui semble intéresser toutes les agglomérations<sup>25</sup>.

Sur le plan politique, Christoph Blocher tire un bilan positif du durcissement : dans une interview accordée conjointement à la *Neue Zürcher Zeitung* et au *Temps*<sup>26</sup>, il établit très clairement un lien de cause à effet entre la suppression de l'aide sociale et le recul de 29 % des demandes enregistrées, qui – affirme-t-il – serait plus marqué en Suisse que dans l'ensemble de l'Europe<sup>27</sup>. Il admet que le nombre de clandestins pourrait avoir augmenté mais il conteste que l'abolition de l'aide soit à l'origine d'une augmentation de la criminalité.

### 12.2.3. La révision de la Loi sur l'asile

Lors de la session extraordinaire de mai 2004, le Conseil national a traité de la révision de la Loi sur l'asile. Cette révision relative à une loi qui avait connu une refonte complète en 1998 était la réponse des autorités à l'initiative de l'UDC

<sup>20</sup> « Schwarz in der Schweiz », *Facts*, 24. November 2004.

<sup>21</sup> Cette circonstance devient plus facile à comprendre si l'on sait que celui qui demande l'aide d'urgence risque d'être mis en détention et d'être renvoyé. OSAR, « Infos aide d'urgence », <www.osar.ch/f/asyl/index.cfm?tid=62&path=62>.

<sup>22</sup> « Blocher censure un rapport de son administration », *La Tribune de Genève*, 3 novembre 2004.

<sup>23</sup> « Requérants à la rue : Berne édulcore la réalité », *La Tribune de Genève*, 3 novembre 2004.

<sup>24</sup> « Aide sociale aux requérants : bras de fer en vue entre cantons et Christoph Blocher », *Le Temps*, 20 novembre 2004.

<sup>25</sup> « Fürsorgestopp macht laut Polizei abgewiesene Asylbewerber kriminell », *Sonntagszeitung*, 14. November 2004.

<sup>26</sup> « Il y a plus de sans-papiers, mais la suppression de l'aide sociale n'a pas fait augmenter la criminalité », *Le Temps*, 18 novembre 2004.

<sup>27</sup> Cette affirmation est exacte lorsque l'on compare le nombre de demandes déposées en avril à celui des demandes de septembre 2004 ; en revanche, si l'on prend en considération les demandes des trois premiers trimestres de 2003 et celles de la même période en 2004, le recul en Suisse est de 27 % et en Europe de 23 %. <www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=STATISTICS>.

rejetée de justesse en novembre 2002 en votation populaire. Dans ce contexte, elle arrive en délibération avant la révision totale de la loi sur les étrangers.

Sur deux points, le projet introduit des nouveautés favorables aux requérants d'asile : le Conseil fédéral propose d'octroyer l'admission humanitaire et, avec elle, le droit au travail et au regroupement familial aux personnes fuyant une guerre civile dans leur pays et admises en Suisse. Par ailleurs, alors qu'actuellement la Suisse ne reconnaît le statut de réfugié que lorsque l'Etat d'origine est responsable des persécutions, le Conseil fédéral propose de reconnaître les persécutions non étatiques, ce qui améliorera le sort des femmes et des enfants ; la Suisse s'aligne ainsi sur la pratique de la plupart des pays européens. Sur ces points, le Conseil fédéral a été suivi par le Conseil national. D'autres dispositions approuvées par la Chambre du peuple constituent par contre un durcissement de la procédure actuelle. Selon l'OSAR, ces mesures abolissent l'état de droit dans la future procédure d'asile<sup>28</sup>.

Le projet approuvé par le Conseil national définit de nouveaux motifs de non-entrée en matière (NEM) : c'est le cas pour les requérants passés par un Etat réputé « sûr » pouvant y retourner ainsi que pour ceux qui auraient essuyé un refus à leur demande dans un pays de l'UE ou de l'Espace économique européen. Il autorise le relèvement des données biométriques, maintient l'interdiction du travail pendant trois mois et introduit de nouveaux motifs de détention en vue d'un renvoi ; la proposition de création de centres fédéraux de détention, quant à elle, a été refusée<sup>29</sup>.

Plusieurs décisions prises par le Conseil national n'étaient pas satisfaisantes aux yeux du conseiller fédéral en charge du dossier, Christoph Blocher, qui a annoncé son intention de formuler de nouvelles propositions avant que le texte ne soit examiné par la Chambre des cantons. En été, il a lancé ces propositions de modification de la loi dans une consultation « au nom de son département » adressée aux cantons, à l'OSAR et au HCR ainsi qu'aux partis politiques, une consultation éclair<sup>30</sup> d'une durée d'un mois pour que le résultat soit soumis à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats à l'automne 2004.

Ce texte envisage l'extension de la suppression de l'aide sociale à toute personne frappée d'une décision négative, sans attendre l'évaluation de cette mesure actuellement en vigueur pour les NEM ; l'introduction de la détention pour insoumission ; la prolongation de la durée maximale de détention en vue du renvoi, qui passe de neuf à douze mois ; la non-entrée en matière en cas de non-présentation des papiers d'identité et, *last but not least*, la suppression de l'admission provisoire pour raisons humanitaires, la pièce maîtresse du texte approuvé par le Conseil national lors de la session de printemps.

Si de très nombreuses voix ont protesté contre le procédé accéléré, la majorité des cantons a approuvé les mesures de contrainte relatives à la durée de détention en vue du renvoi. En revanche, certains cantons, tels que Genève, Vaud, Neuchâtel, Zoug et Schaffouse, ainsi que les œuvres d'entraide considèrent comme problématique la suppression de l'aide sociale pour les requérants déboutés, car ils y voient un report de charges de la Confédération sur les cantons et craignent une

<sup>28</sup> « Politique d'asile : corriger le tir », *Planète exil*, 26 juin 2004.

<sup>29</sup> « Nationalrat verschärft die Asylgesetzgebung », *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Mai 2004.

<sup>30</sup> « Zürich macht nicht mit », *Tages Anzeiger*, 9. Juli 2004.

augmentation de la pauvreté et de la délinquance. Finalement, le HCR se dit préoccupé par la conformité au droit international<sup>31</sup> de ces mesures, et notamment par la restriction de l'accès à une procédure normale pour les personnes qui ne pourraient pas présenter des documents d'identité valables.

Une autre question a été débattue et approuvée par le Conseil national : celle de la menace d'une suspension de l'aide au développement pour les pays d'origine qui ne se montreraient pas coopératifs. Les œuvres d'entraide suisses ont publié un document dans le but de démontrer pourquoi l'aide au développement n'est pas le levier approprié pour poursuivre le but recherché<sup>32</sup>. En outre, cet instrument est d'une efficacité douteuse puisque les pays reçoivent par le biais des transferts de fonds de leurs citoyens à l'étranger des sommes bien plus importantes que celles versées au titre de l'aide. D'ailleurs, le principe est en vigueur depuis 1999 sans qu'il soit inscrit dans la loi. Les autorités démentent avoir augmenté l'aide au développement aux pays coopératifs<sup>33</sup>.

Par ailleurs, s'étaient produits en mars 1999 et en mai 2001 deux cas de requérants décédés au cours de renvois forcés. Ces dérapages ont rendu nécessaire la constitution d'une base légale pour les moyens de contrainte utilisés lors du refoulement. Le projet de loi du Conseil fédéral visant un usage de la force « proportionné aux circonstances » a été envoyé en procédure de consultation en novembre 2004 : il prévoit l'interdiction de tout traitement jugé cruel, dégradant ou humiliant ainsi que de tout autre procédé pouvant entraver les voies respiratoires. Il autorise par contre l'utilisation de matraques et d'appareils à électrochocs en dernier recours. Amnesty International dénonce tout particulièrement l'utilisation de ces appareils à électrochocs, qui ont provoqué la mort de plusieurs personnes aux Etats-Unis<sup>34</sup>.

 **Annuaire 2002**, requérants décédés lors de renvois forcés, p. 233.

## 12.3. L'admission dans la politique de migration

Nous faisons une distinction désormais traditionnelle dans la politique migratoire entre le volet relatif à l'admission des étrangers sur le territoire et celui relatif au traitement des étrangers une fois admis ; ce second volet est souvent dénommé « politique d'intégration ».

### 12.3.1. La Loi sur les étrangers au Parlement

Le Conseil national a examiné la Loi sur les étrangers en mai et en juin 2004. Au titre de l'admission, la question controversée était celle de l'exclusion du recrutement des travailleurs ne provenant pas des pays de l'UE-AELE, hormis ceux hautement qualifiés.

<sup>31</sup> Walter Kälin qualifie ces propositions de « hautement problématiques et contraires au droit constitutionnel et au droit international public ». Walter Kälin, *Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Vorschlägen des BFF für «Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes»*, Gutachten zuhanden UNHCR (Verbindungsbüro für die Schweiz), Bern, 26. Juli 2004.

<sup>32</sup> Voir Michèle Laubscher, *Entwicklungshilfe ist kein Druckmittel der Asylpolitik*, Arbeitsgemeinschaft Swisscoalition, document de travail, Bern, 2004.

<sup>33</sup> «La suppression de l'aide au développement aux pays peu coopératifs pourrait devenir réalité», *Le Temps*, 5 mai 2004.

<sup>34</sup> «Expulsions forcées : recours aux électrochocs prévu», *Le Temps*, 25 novembre 2004.

Dans la version approuvée par le Conseil national, il est désormais question non pas de qualifiés mais de travailleurs nécessaires pour des emplois spécifiques<sup>35</sup>. De l'avis du Centre de contact Suisses-immigrés de Genève, tout porte à croire que cette proposition d'élargir l'admission en Suisse aux personnes non qualifiées, passée de justesse, ne sera pas retenue par le Conseil des Etats<sup>36</sup>.

Par ailleurs, la proposition de l'UDC d'introduire un permis de courte durée sans droit au regroupement familial (sorte de nouveau permis de saisonnier) a été refusée. La question du regroupement familial a été traitée selon le principe qu'à statut juridique inférieur correspondent des exigences accrues pour le regroupement. Ainsi, les titulaires d'un permis de séjour ou d'un permis de courte durée sont autorisés à se faire rejoindre par la famille à condition de disposer d'un logement «convenable» et de ne pas dépendre de l'aide sociale ; les titulaires d'un permis d'établissement voient cette autorisation dépendre de la condition de vie en commun, alors que les citoyens suisses sont autorisés sans conditions à avoir avec eux leur conjoint et les enfants étrangers d'âge inférieur à 18 ans. Le regroupement familial doit intervenir au bout de cinq ans au maximum. La loi approuvée par le Conseil national consacre la pratique du système binaire d'admission des travailleurs étrangers<sup>37</sup> ainsi qu'une lutte accrue contre les abus en matière de permis de séjour et d'établissement et de mariages blancs, mais elle renforce également l'intégration<sup>38</sup>.

En novembre 2004, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a examiné la loi : elle refuse l'octroi automatique d'un permis d'établissement de longue durée aux étrangers vivant depuis au moins dix ans en Suisse. Les conditions de regroupement familial sont également restreintes. La commission refuse d'accorder un traitement de faveur aux sans-papiers vivant depuis plus de quatre ans en Suisse<sup>39</sup>. Le Conseil des Etats se prononcera en mars 2005.

Dans son troisième rapport sur la Suisse, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), du Conseil de l'Europe<sup>40</sup>, recommande d'étendre les compétences de la Commission fédérale contre le racisme (CFR). Publié à la veille du débat aux Chambres fédérales sur la nouvelle Loi sur les étrangers, le rapport épingle la Suisse au sujet de sa politique d'immigration, notamment sa politique d'admission binaire, et du climat empoisonné qui entoure le débat sur l'asile en Suisse, ainsi qu'au sujet des abus policiers – notamment envers les ressortissants africains.

<sup>35</sup> «Sturmflug für billige Land- und Bauarbeiter», *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Mai 2004.

<sup>36</sup> Centre de contact Suisses-immigrés, <[www.ccsi.ch/article.php3?id\\_article=90](http://www.ccsi.ch/article.php3?id_article=90)>, Genève.

<sup>37</sup> En 1991 avait été institué le modèle des «trois cercles» relatif à la sélection de la main-d'œuvre étrangère : le premier cercle concernait les ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE (libre circulation) ; le deuxième cercle ceux des Etats-Unis et du Canada (recrutement sélectif) ; et le troisième cercle ceux de tous les autres pays (pas de recrutement possible). Suite aux critiques émises par la Commission fédérale contre le racisme, ce modèle a été officiellement aboli et remplacé par un système d'admission binaire, dont le premier cercle reproduit celui du modèle précédent et le second cercle concerne les ressortissants hautement qualifiés de tous les autres pays.

<sup>38</sup> «Loi sur les étrangers : une étape franchie dans la douleur», *Le Temps*, 17 juin 2004.

<sup>39</sup> «Tout refus de naturalisation doit être motivé», *Le Temps*, 18 novembre 2004.

<sup>40</sup> *Third Report on Switzerland*, disponible sur <[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)>.



### 12.3.2. Libre circulation: bilan de la deuxième phase et élargissement à l'Est

La libre circulation pour les ressortissants des dix pays qui ont adhéré à l'Union européenne en mai 2004 ne se fera pas automatiquement: en étendant à ces pays l'accord signé dans le cadre des Bilatérales I, la Suisse, à l'instar de la plupart des pays européens, aménage un long délai transitoire, de sorte que la libre circulation est prévue pour mai 2011. D'ici là, le contingentement de travailleurs est admis ainsi que la préférence pour la main-d'œuvre indigène. Début novembre 2004, la commission spéciale du Conseil national a approuvé l'accord de libre circulation aux dix nouveaux pays de l'UE, les adaptations législatives nécessaires et les nouvelles mesures internes contre la sous-enchère salariale.

Les syndicats sont fondamentalement favorables à l'élargissement, mais, craignant le dumping salarial et social, ils revendiquent des mesures de sauvegarde renforcées par rapport à celles qui accompagnaient les Bilatérales I. En réponse aux revendications syndicales et aux pressions des petites et moyennes entreprises, le Conseil fédéral propose de renforcer les inspections cantonales afin de contrôler le respect des conditions de travail, d'augmenter les sanctions contre les employeurs fautifs ainsi que de faciliter la procédure qui rend obligatoires les conventions collectives de travail. Dans les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats, trois partis gouvernementaux approuvent ces mesures d'accompagnement mais ils se heurtent au refus de l'UDC de soutenir ces dispositions de protection des conditions de travail<sup>41</sup>.

La matière est soumise à référendum facultatif: un échec comporterait la fin de l'accord sur la libre circulation en général, puisque l'UE ne pourrait accepter un traitement différencié de ses citoyens. Cela entraînerait à son tour la dénonciation des sept accords bilatéraux de 1999.

L'accord autour des mesures d'accompagnement a été atteint d'autant plus facilement que l'on dresse en ce moment le premier bilan de l'entrée en vigueur de la deuxième phase de l'accord bilatéral sur la libre circulation entre la Suisse et l'UE; elle comporte, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004, la suppression du principe de la préférence nationale au marché local de l'emploi ainsi que l'élimination du contrôle du respect des conditions salariales et de travail en amont de toute délivrance d'autorisation de séjour. L'Union syndicale suisse (USS) déclare que ses pires craintes sont confirmées: les pressions sur les salaires sont fréquentes, certains cantons rechignant même à faire respecter la loi. Le nombre de travailleurs en provenance de l'UE a considérablement augmenté depuis le début de l'été 2004: les demandes d'autorisation – encore contingentées – ont été épuisées en un trimestre et le nombre de frontaliers ainsi que les demandes de permis de courte durée ont explosé<sup>42</sup>. L'augmentation des permis ne va pas, comme à l'accoutumée, de pair avec une baisse du chômage.

Cette situation a rendu d'autant plus plausibles les craintes des syndicats à propos de l'élargissement à l'Est et d'autant plus incisives les mesures approuvées; la décision prise par le Parlement en décembre 2004 de lier le protocole sur l'extension de la libre circulation aux mesures d'accompagnement satisfait les revendications des syndicats, et relativise ainsi la menace de référendum de la part de ces derniers.

<sup>41</sup> « Ein pragmatischer Schritt in Richtung Europa », *Neue Zürcher Zeitung*, 25. November 2004.

<sup>42</sup> « Dumping salarial: les syndicats stigmatisent les abus et monnaient leur soutien à la libre circulation », *Le Temps*, 22 octobre 2004.

### 12.3.3. Sans-papiers: l'abolition de la circulaire Metzler

En décembre 2001, la circulaire Metzler, en entrouvrant la porte à la régularisation des cas de rigueur, donnait un espoir aux personnes résidant dans le pays sans statut légal.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, pp. 220-221 ; **Annuaire 2004**, n° 1, p. 219.

Au moment où l'on abroge la seconde partie de la circulaire, qui concerne les requérants d'asile déboutés, le bilan est très mitigé. Les critiques sont nombreuses: pratique au cas par cas qui ne résout pas le problème global, procédures peu claires, décisions pas motivées et donc pas sujettes à recours et, surtout, énormes disparités cantonales – cruciales puisque les cantons avaient l'initiative en la matière. En fin de compte, en trois ans, sur les 2889 candidats à la régularisation présentés par les cantons, seuls 56 % des demandes ont reçu une réponse positive, une goutte d'eau par rapport aux 70'000 à 180'000 clandestins estimés en Suisse.

Dans les milieux de l'asile, on souligne que les cas de rigueur ne vont pas disparaître du jour au lendemain: au contraire, il y aura des personnes que l'on ne pourra ni expulser ni régulariser. Afin de combler cette lacune, les défenseurs des requérants et certains cantons souhaitent que l'admission provisoire des cas de rigueur soit inscrite dans le projet de Loi sur l'asile, actuellement en consultation<sup>43</sup>.

## 12.4. Politique d'intégration

---

La publication des données du recensement offre encore une fois une information qui démontre que la Suisse est un pays d'immigration. Ainsi, l'Office fédéral de la statistique (OFS) révèle que 28 % des personnes habitant la Suisse étaient de nationalité étrangère à la naissance<sup>44</sup>; 9 % des passeports suisses sont dus à une naturalisation. Globalement bien intégrés, un tiers des naturalisés sont nés en Suisse et 50 % d'entre eux ont conservé leur nationalité d'origine.

Par ailleurs, en 2003, pour la première fois depuis 1990 l'immigration en provenance des pays de l'UE et de l'AELE a été plus forte que celle en provenance des autres pays. C'est un des effets de la libre circulation: les groupes les plus importants sont les Portugais non qualifiés et les Allemands, tendanciellement qualifiés.

### 12.4.1. Ordonnance d'intégration

La consultation sur la révision de l'ordonnance d'application de l'article sur l'intégration ayant été terminée, on aurait pu s'attendre à un avancement de ce dossier. Le texte, prêt depuis juillet 2003, inaugure l'obligation d'une politique active d'intégration s'adressant à tous les groupes de migrants appelés à demeurer en Suisse sur une longue période et fixant le principe d'une réciprocité des efforts vers l'intégration, tant de la part des migrants que des autorités. Il s'agissait d'un dossier prioritaire dont on voulait accélérer l'entrée en vigueur sans

<sup>43</sup> « La Suisse traîne la patte pour régulariser ses sans-papiers », *Le Temps*, 24 novembre 2004.

<sup>44</sup> OFS, communiqué de presse, n° 0350-0406-70, Neuchâtel, 5 juillet 2004.



attendre l'approbation de la Loi sur les étrangers. Dans le nouveau climat politique par contre, les accents se sont fortement déplacés vers la criminalité des étrangers de sorte que cette ordonnance est passée au deuxième plan<sup>45</sup> et que le lien manifeste entre prévention des difficultés et intégration réussie a été occulté. «Le manque d'intégration [est] la raison majeure de la forte criminalité étrangère», affirmait pourtant en 2001 le Groupe de travail sur la criminalité des étrangers présidé par Roland Eberle, actuel président UDC de la Commission fédérale des réfugiés<sup>46</sup>.

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, p. 212.

De larges cercles regrettent que cette ligne d'action soit négligée. Ce changement de climat sur l'intégration était aussi apparu dans l'absence de mesures visant l'intégration dans les propositions des autorités relatives à la Loi sur l'asile.

Christoph Blocher a présenté à la fin juin 2004 un rapport sur l'immigration illégale et la criminalité, rédigé par quatre offices fédéraux<sup>47</sup>. Le texte insiste sur les abus et les problèmes liés à la migration : commençant par la présence illégale sur le territoire, il relève la criminalité comme problème de sécurité, le travail au noir comme problème économique et les coûts de l'asile comme problème pour les caisses fédérales. Les informations contenues dans le rapport ne sont pas neuves, mais elles offrent la base pour le catalogue de mesures de durcissement du régime de l'asile relatives à la révision de la Loi sur l'asile, que nous avons décrites plus haut : détention illimitée en vue d'un renvoi, suppression de l'aide sociale, élargissement des raisons de non-entrée en matière. Il est ainsi sous-entendu que les propositions en matière d'asile servent la lutte contre la migration illégale. De l'avis de l'OSAR, ce rapport partial et unilatéral ne se base sur aucune analyse scientifique et n'amène, pour ainsi dire, pas d'éléments nouveaux. Il ne constitue donc pas une base valable pouvant justifier les mesures proposées<sup>48</sup>.

#### 12.4.2. Naturalisation : un dossier dans l'impasse

L'arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération a été balayé le 26 septembre 2004 par 56,8 % des votants ; celui sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération par 51,6 %. C'est la troisième fois (après 1983 et 1994) que le souverain a ainsi sèchement répondu aux tentatives d'affronter un des nœuds principaux sur lesquels butte l'intégration des populations d'origine étrangère.

La désillusion est très grande dans de nombreux cercles favorables à une politique active d'intégration. L'échec a été expliqué par le faible engagement notamment des partis bourgeois sur le terrain<sup>49</sup> et par une campagne très dure de la part

<sup>45</sup> «Blocher schubladisiert Integration», *Tages Anzeiger*, 13. Juli 2004.

<sup>46</sup> Groupe de travail Criminalité des étrangers (AGAK), *Rapport final*, Berne, 2001.

<sup>47</sup> IMES, ODR, fedpol et Corps des gardes-frontière (AFD), *Rapport sur la migration illégale*, 23 juin 2004, disponible sur <[www.auslaender.ch](http://www.auslaender.ch)>.

<sup>48</sup> OSAR, *Un rapport partial, prélude à un durcissement annoncé*, communiqué de presse, Berne, 29 juin 2004.

<sup>49</sup> «Auch Selbstkritik bei den Bürgerlichen», *Neue Zürcher Zeitung*, 26. September 2004.

des groupes xénophobes<sup>50</sup>. Contrairement à ce que certains analystes avaient cru bon d'affirmer le lendemain du vote<sup>51</sup>, le sentiment anti-yougoslave n'explique pas l'issue du scrutin. L'analyse VOX souligne au contraire que l'attitude générale envers les étrangers a déterminé la position des votants<sup>52</sup>; d'autres font valoir qu'encore une fois la Suisse rurale prévaut sur la Suisse urbaine<sup>53</sup>.

En mai 2004, l'UDC avait lancé une « Initiative pour des naturalisations démocratiques », qui veut donner aux communes le pouvoir de décider quel organe est compétent pour accorder la nationalité communale et donc helvétique. Cette initiative est une réponse à l'arrêt du Tribunal fédéral de 2003 et une manière de faire campagne contre les propositions officielles en matière de naturalisation. D'autres pensent que la non-intégration est effectivement à l'origine du vote négatif<sup>54</sup> et en tirent motif pour réaffirmer la nécessité d'un engagement accru en faveur de l'intégration<sup>55</sup>.

En juillet 2003, le Tribunal fédéral a jugé que les naturalisations par le peuple violaient l'interdiction de discrimination et ne permettaient pas de motiver les décisions. Or, concluait le tribunal, toute décision de naturalisation doit être justifiée.

 **Annuaire 2004**, n° 1, pp. 221-222.

Suite à ce jugement, les communes lucernoises et schwytzoises qui naturalisaient aux urnes ou sans motivation aux assemblées communales ont été forcées de trouver une alternative. En octobre 2004, Emmen a finalement opté pour une commission choisie par le peuple.

Confortée dans sa ligne par le refus de la naturalisation facilitée du 26 septembre 2004, l'UDC entend abolir la double citoyenneté; même si cela n'est qu'une proposition, les pratiques restrictives semblent devancer la loi. Ainsi à Littau, les naturalisations ont été contingentées et à Schwyz, les candidats au passeport rouge ont été invités à renoncer à leur nationalité d'origine<sup>56</sup>.

La nouvelle loi sur la nationalité est désormais prête à être mise en consultation. Dans le cadre de son examen, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats se conforme à la décision du Tribunal fédéral qui exige que les décisions soient motivées. Mais elle reconnaît aux communes le droit de soumettre au peuple les demandes de naturalisation; ce seront les cantons qui détermineront quelle instance est compétente.

<sup>50</sup> *Les musulmans bientôt en majorité ?*, tract du « Comité contre les naturalisations en masse ».

<sup>51</sup> *Erstanalyse 26.9.04 des Forschungsinstituts gfs.bern zu den Volksabstimmungen über die Einbürgerungsvorlagen vom 26. September 2004.*

<sup>52</sup> « Einbürgerungs-Nein nicht gegen Ex-Jugoslawen gerichtet », *Neue Zürcher Zeitung*, 19. November 2004.

<sup>53</sup> « Marre de la Suisse des petits nains ! », *L'Hebdo*, 30 septembre 2004.

<sup>54</sup> « Ihr müsst euch an unserer Ordnung halten », interview d'Eduard Gnesa, directeur de l'IMES, *Tages Anzeiger*, 13. Oktober 2004.

<sup>55</sup> « Integrationspolitik nach dem Rückschlag Forum der Migranten reagiert auf das Bürgerrechts-Nein », *Neue Zürcher Zeitung*, 15. November 2004.

<sup>56</sup> « A Schwyz, la commune naturalise six candidats après les avoir invités à renier leur nationalité d'origine », *Le Temps*, 21 octobre 2004.

### 12.4.3. Droits politiques des étrangers : une réalité dans le canton de Vaud

L'initiative visant à contester le droit de vote des étrangers résidant dans le canton de Vaud a échoué en janvier 2004. En conséquence, 11'000 étrangers, nouveaux électeurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier, ont pu faire usage du droit inscrit à l'article 142 de la Constitution vaudoise en février 2004. Au total, 80'000 «étrangers vaudois» jouiront de ce droit. Un Portugais est le premier étranger à avoir été élu à l'exécutif de sa commune de résidence.

A Genève, l'initiative en faveur du droit de vote, voire d'éligibilité, sur le plan communal sera soumise en votation probablement en 2005.

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, droits politiques des étrangers dans le canton de Vaud et à Genève, p. 223.

En revanche, Zurich, qui travaille à la révision de sa Constitution, n'a pas du tout prévu l'introduction du droit de vote des étrangers ni l'autorisation, pour les communes qui le désirent, de l'octroyer.

### SOURCES

Conseil fédéral, *Message concernant l'accord bilatéral en matière d'immigration avec le Nigeria* du 10 septembre 2003 (FF 2003 5879).

Groupe de travail Criminalité des étrangers (AGAK), *Rapport final*, Berne, 2001.

IMES, ODR, fedpol et Corps des gardes-frontière (AFD), *Rapport sur la migration illégale*, 23 juin 2004, disponible sur <www.auslaender.ch>.

Kälin Walter, *Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Vorschlägen des BFF für «Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes»*, Gutachten zuhanden UNHCR (Verbindungsbüro für die Schweiz), Bern, 26. Juli 2004.

Office fédéral des réfugiés, *Asylon*, parutions en 2003-2004.

Office fédéral des réfugiés, communiqués de presse, parutions en 2003-2004.

Office fédéral des réfugiés, *Statistique en matière d'asile 2003*, janvier 2004.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Third Report on Switzerland*, Strasbourg, Council of Europe, 2004, disponible sur <www.coe.int/ecri>.

Augenau, *Bulletin*, Berne, parutions en 2003-2004.

Bundeszentrale für politische Bildung (Deutschland) und Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (Hamburg), *Migration und Bevölkerung*, Newsletter zur Migration, Integration und Bevölkerungsentwicklung, Berlin, Netzwerk Migration in Europa, parutions en 2003-2004.

Centre de contact Suisses-immigrés et SOS Racisme, *Carrefour*, parutions en 2003-2004.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés, *Planète exil*, parutions en 2003-2004.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, parutions en 2003-2004.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, parutions en 2003-2004.

Vivre ensemble (Centre de documentation sur le droit d'asile), *Vivre ensemble*, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève, parutions en 2003-2004, <www.asile.ch/vivre-ensemble>.

### SITES INTERNET

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés : <www.unhcr.ch>.

Administration fédérale : <www.admin.ch>.

Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES)<sup>57</sup> : <www.auslaender.ch>.

Office fédéral des réfugiés (ODR)<sup>58</sup> : <www.asyl.admin.ch> ; <www.odr.admin.ch>.

<sup>57</sup> Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'IMES et l'ODR seront fusionnés dans le nouvel Office fédéral des migrations (ODM), <www.bfm.admin.ch>.

<sup>58</sup> Voir note précédente.

Institut de science politique de l'Université de Berne : <[www.anneepolitique.ch](http://www.anneepolitique.ch)>.

Association romande contre le racisme : <[www.AcorSosRacisme.org](http://www.AcorSosRacisme.org)>.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), coordination européenne des organisations non gouvernementales dans le domaine des requérants d'asile et des réfugiés : <[www.ecre.org](http://www.ecre.org)>.

Human Rights Watch : <[www.hrw.org](http://www.hrw.org)>.

Menschenrechte Schweiz MERS – Praktische Hilfsinstrumente für die Bildungsarbeit zu Menschenrechtsthemen : <[www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)>.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés : <[www.sfh-osar.ch](http://www.sfh-osar.ch)>.

Solidarité sans frontières (coopération de BODS et Asylkoordination) : <[www.sosf.ch](http://www.sosf.ch)>.

Vivre ensemble (Centre de documentation sur le droit d'asile) : <[www.asile.ch](http://www.asile.ch)>.

*Le Courrier* : <[www.lecourrier.ch](http://www.lecourrier.ch)>.

Swisspolitics.org : <[www.swisspolitics.org](http://www.swisspolitics.org)>.